

# RELATÓRIO DE GESTÃO 2012

Código do Serviço - 2178

Classificação Orgânica – 02.0.02.07.00

## NOTA INTRODUTÓRIA

A Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) é um serviço central do Estado, integrado na Presidência de Conselho de Ministros, responsável pela conceção, execução e coordenação de medidas de apoio à Administração Autárquica e pela cooperação técnica e financeira entre a Administração Central e a Administração Autárquica.

A DGAL funciona com dois orçamentos, um deles relativo à classificação orgânica 02.0.02.07.00 da Presidência do Conselho de Ministros e outro da classificação orgânica 01.0.11.01.00 dos Encargos Gerais do Estado, este último destinado a efetuar as Transferências para a Administração local (mais de 5000 entidades), o que implica a elaboração de dois documentos distintos de prestações de contas.

A nível contabilístico utilizamos a aplicação informática *Gerfip* empregando para cada orçamento um código de serviço diferente: 2178 para a orgânica 02.0.02.07.00 e 2479 para a orgânica 01.0.11.01.00.

Em cumprimento do estabelecido nas Instruções n.º 1/2004 – 2.ª secção do Tribunal de Contas, o presente relatório relativo à classificação orgânica 02.0.02.07.00 complementa os documentos de prestação de contas e reporta os resultados alcançados no ano de 2012, relativos aos objetivos definidos na execução da Missão e dos Objectivos Estratégicos fixados pela tutela à Direcção-Geral das Autarquias Locais, em consonância com as políticas e medidas definidas no Programa do Governo, nas Grandes Opções do Plano para 2012 e na Lei do Orçamento do Estado para 2012, nas exigências do Plano de Estabilidade e Crescimento, bem como com a intervenção prevista para o organismo em resultado do amplo processo de reestruturação em curso para a administração local, decorrente do Programa do XIX Governo e do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal (PAEF).

## 1. Estrutura Orgânica

Nos termos da orgânica aprovada pelo Decreto Regulamentar n.º 2/2012, de 16 de Janeiro que definiu a missão, atribuições e tipo de organização interna da Direcção-Geral e da Portaria n.º 28/2012, de 31 de Janeiro que no desenvolvimento daquele decreto regulamentar, determinou a respetiva estrutura nuclear que integra três unidades orgânicas – Departamento para a Modernização e Assuntos Jurídicos, Departamento para a Cooperação e Assuntos Financeiros e o Departamento de Organização e Gestão de Sistemas de Informação e Comunicação.

O referido decreto-regulamentar prevê a possibilidade de desenvolvimento de atividades, desde que no âmbito de projetos transversais, por equipas multidisciplinares.

A DGAL viu prorrogados, para o período de 2011/2013, os dois contratos de delegação de competências técnicas e administrativas celebrados com o Programa Operacional do Potencial Humano (POPH) do QREN, como organismo intermédio sem subvenção, que visam, respetivamente, o apoio à comissão diretiva do POPH no processo de seleção de candidaturas no âmbito da Tipologia de Intervenção “Qualificação dos Profissionais da Administração Pública Central e Local e dos Profissionais da Saúde”, na componente administração pública local, do Eixo 3 – Gestão e Aperfeiçoamento Profissional e no processo de seleção e acompanhamento de candidaturas à Tipologia de Intervenção “ Estágios Profissionais”, concretamente na administração local, do Eixo 5 - Apoio ao Empreendedorismo e à Transição para a Vida Ativa.

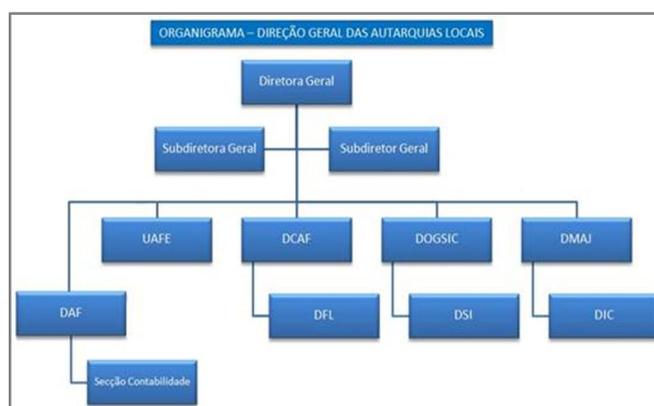
Com vista ao desenvolvimento das referidas atividades mantém-se em funções a Unidade de Apoio aos Fundos Estruturais Comunitários (UAFE), criada por Despacho da Senhora Diretora-Geral, de 7 de Maio de 2008, à qual compete assegurar o apoio no exercício das competências da DGAL no âmbito do QREN, em especial as relativas ao POPH.

Do quadro das suas atribuições constam:

- O acompanhamento do processo de descentralização de competências para as autarquias locais;
- O acompanhamento da articulação das Comissões de Coordenação Regional (CCDR) com as autarquias locais na concretização dos programas operacionais e de planeamento relativos às regiões do continente;
- A coordenação e sistematização das informações e dos pareceres jurídicos prestados pelas CCDR sobre matérias relacionadas com a administração autárquica, promovendo a respetiva uniformidade interpretativa;

- O estabelecimento de critérios, em colaboração com os organismos competentes, relativos às transferências financeiras para as autarquias locais e respetivas associações, as áreas metropolitanas, bem como sistematizar o respetivo processamento;
- A coordenação da aplicação do plano oficial de contabilidade das autarquias locais, propondo as normas e os procedimentos necessários à uniformização, simplificação e transparência do respetivo sistema contabilístico;
- A participação na elaboração de medidas legislativas relativas à administração local autárquica e o acompanhamento e apreciação dos efeitos da respetiva aplicação, bem como a elaboração de estudos, análises e pareceres a pedido dos membros do Governo;
- O acompanhamento do funcionamento dos sistemas de organização e gestão implantados na administração local autárquica e a proposta de medidas adequadas à melhoria das respetivas eficiência e eficácia, bem como das atividades dos vários sectores da administração central com incidência na administração local, estabelecendo as necessárias articulações;
- A prestação da informação e do apoio necessário à instrução de processos legislativos de criação, fusão, extinção e alteração de autarquias locais e respetivas associações e áreas metropolitanas;
- O assegurar dos meios e os instrumentos necessários ao apoio e à cooperação técnica e financeira entre a administração central e a administração local, em articulação com as CCDR, bem como o acompanhamento das questões e o cumprimento dos acordos relacionados com a administração local autárquica aos níveis comunitário e internacional;
- A realização da instrução de processos de declaração de utilidade pública das expropriações e pedidos de reversão.

A estrutura orgânica da DGAL atualmente em vigor resulta da Portaria nº28/2012 de 31 de Janeiro (que criou a estrutura nuclear) e do Despacho nº1907/2012 de 10 de Fevereiro (que criou as unidades flexíveis) e está ilustrada no seguinte organigrama :



## 2. Orientações Gerais e Específicas da DGAL

Com a finalidade de servir a Administração Local e os cidadãos, a DGAL desenvolve, nomeadamente, projetos legislativos, estudos e pareceres sobre matérias de interesse autárquico, acompanha os processos de modernização administrativa autárquica, identifica as potencialidades, os bloqueamentos e os desafios da Administração Local e emite pareceres sobre iniciativas legislativas da Assembleia da República relacionadas com as autarquias locais.

O desenvolvimento harmonioso do País e a realização da justiça distributiva tem exigido o estabelecimento e a avaliação de critérios de repartição dos recursos financeiros do Estado pelas autarquias locais, no âmbito dos fundos municipais e do fundo de financiamento das freguesias.

A DGAL pretende contribuir para a sustentabilidade económica da Administração Autárquica, procedendo, por isso, à análise do sistema financeiro das autarquias locais e ao acompanhamento das respetivas aplicações práticas de gestão, cujos resultados divulga. Por outro lado, a coordenação da aplicação dos novos instrumentos de gestão autárquica, como é o caso da aplicação do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), constitui preocupação da DGAL no âmbito da sua missão pública.

Na esfera da cooperação técnica e financeira entre o Estado e a Administração Local, cabe à DGAL o financiamento de obras respeitantes a vários domínios do desenvolvimento local e a gestão dos respetivos instrumentos de financiamento de natureza contratual. Neste sentido, vêm sendo celebrados, desde 1988, contratos-programa, acordos de colaboração e protocolos de auxílio financeiro com os municípios e suas associações de direito público. Em 1994, surge também a figura dos protocolos de modernização administrativa com a necessidade de modernizar os serviços prestados pelos municípios e suas associações aos seus munícipes, tendo, em 2002, esta possibilidade sido alargada às freguesias e respetivas associações. Por outro lado, esta Direcção-Geral vem criando, progressivamente, desde 1981, condições estruturais indispensáveis a um melhor funcionamento dos órgãos e serviços das freguesias, apoiando financeiramente a construção, reparação e aquisição dos respetivos edifícios-sede.

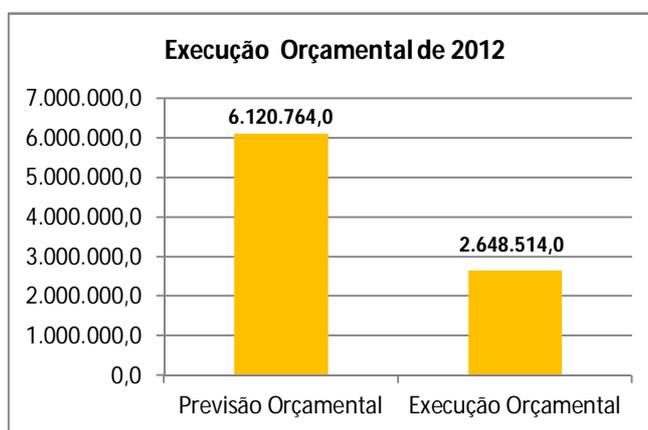
No domínio da organização e da qualificação do território e do desenvolvimento urbano, a DGAL financia, através do “Programa de Equipamentos Urbanos de Utilização Coletiva”, a realização de numerosos projetos de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou conservação de equipamentos desportivos, culturais, recreativos e religiosos, promovidos por instituições privadas sem fins lucrativos, que prossigam fins de interesse público ou por freguesias e suas associações de direito público nas situações previstas no respetivo Regulamento, dando, assim, um impulso decisivo ao desenvolvimento das iniciativas locais, designadamente as da sociedade civil. Por sua vez, é responsável pela instrução dos processos relativos a pedidos de declaração de utilidade pública respeitantes a expropriações da iniciativa dos municípios.

A atividade da Direção Geral das Autarquias Locais foi orientada com base na visão, valores e estratégia definidos no Plano de Atividades relativo ao ano de 2012, tendo como objetivo cumprir a sua missão, em consonância com os objetivos estratégicos definidos pela tutela e os objetivos operacionais constantes no QUAR devidamente aprovados, e que para além de darem resposta aos objetivos traçados pela tutela traduziram também, naturalmente, as grandes linhas de orientação da Direção da organização.

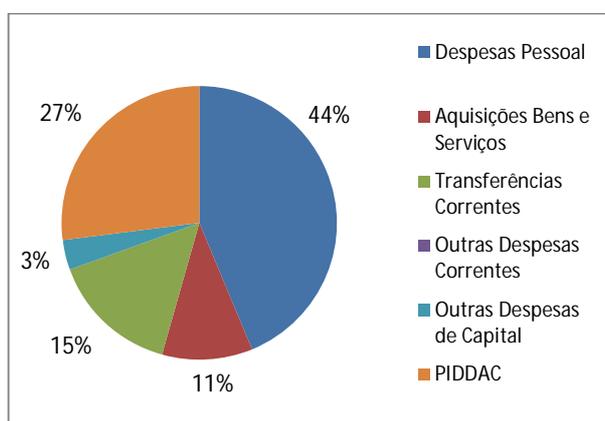
### 3. Afetação Real e Prevista dos Recursos Humanos, Materiais e Financeiros

#### Recursos Financeiros

O orçamento total inicial da DGAL foi de € 6.120.764,00, tendo sido executados € 2.648.513,99, valor que nos remete para uma taxa de execução orçamental na ordem dos 43,3%, representando uma desvio de € 3.472.250,01.



A reduzida taxa de execução orçamental está relacionada sobretudo com a não realização de investimentos a financiar pelas rúbricas integradas no capítulo 50-Investimentos, na sequência restrição constante do despacho de Sua Excelência o Senhor Ministro de Estado e das Finanças datado de 12 de Setembro de 2012.



Em termos estruturais, as despesas com pessoal representaram 44% do orçamento total, seguindo-se-lhe as despesas de investimento que, pese embora a restrição anteriormente referenciada,

constituíram ainda assim cerca de 27% da despesa total. As transferências correntes respeitam a valores transferidos para o Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA).

### Orçamento da DGAL

Conforme podemos observar no quadro seguinte “Fontes de Financiamento em 2012”, do financiamento da atividade da DGAL (incluindo investimento), 50% tem origem nas dotações provenientes do Orçamento do Estado, 46% provém de receitas próprias (afetas em sede de Orçamento do Estado) e 4% do FSE, decorrentes dos contratos de delegação de competências como organismo intermédio sem subvenção no âmbito do Programa Operacional do Potencial Humano.

#### Fontes de Financiamento em 2012

Un: €

	Fontes de financiamento	Dotação inicial (€)	Dotação corrigida (€)	Distribuição (%)
DGAL	<b>Dotações do Orçamento do Estado</b>	<b>1.782.412</b>	<b>1.469.439</b>	<b>50%</b>
	<i>Orçamento de funcionamento</i>	1.057.412	880.877	30%
	<i>Orçamento Investimento</i>	725.000	588.562	20%
	<b>Receitas próprias</b>	<b>1.459.226</b>	<b>1.365.380</b>	<b>46%</b>
	<i>Orçamento de funcionamento</i>	1.459.226	1.365.380	46%
	<i>Orçamento Investimento</i>	0	0	0%
	<b>Fundo Social Europeu</b>	<b>112.626</b>	<b>112.626</b>	<b>4%</b>
<i>Orçamento de funcionamento</i>	112.626	112.626	4%	
	<b>Sub Total</b>	<b>3.354.264,00</b>	<b>2.947.445</b>	<b>100%</b>
Programa Equipamentos	<b>Dotações do Orçamento do Estado</b>	<b>2.766.500</b>	<b>2.466.500</b>	
	<i>Orçamento Investimento – Programa Equipamentos</i>	2.766.500	2.466.500	
	<b>Sub Total</b>	<b>2.766.500</b>	<b>2.466.500</b>	
	<b>TOTAL</b>	<b>6.120.764</b>	<b>5.413.945</b>	

Na dotação proveniente do Orçamento de Estado (€ 1.469.439,00) estão englobados €400.000,00 destinados à Fundação CEFA. Não considerando essa verba a dotação proveniente do Orçamento do Estado representaria 42%.

A DGAL é também entidade responsável pela gestão do Programa Equipamentos, o qual visa o financiamento de projetos promovidos por instituições privadas de interesse público sem fins lucrativo <sup>1</sup> (protocolos de financiamento de equipamentos associativos e religiosos de utilização coletiva). A verba afeta a este Programa é também ela inscrita no orçamento da DGAL embora não se destine a este organismo.

Face aos elementos constantes no quadro inserto na página seguinte é possível concluir que :

<sup>1</sup> Enquadrados no seguinte Programa 002 Governação- Medida 031 – Habitação e Serviços Coletivos – Ordenamento do Território.

- O grau de realização do orçamento de funcionamento foi de 82%, registrando-se um saldo de € 426.416,00;
- 95% dos recursos financeiros despendidos pela DGAL têm natureza corrente, salientam-se as despesas de pessoal que representam 60% do total de pagamentos, e a transferência para a Fundação CEFA que representa cerca de 22% do total da despesa corrente;
- As despesas de capital representam cerca de 5% do total.

Relativamente ao orçamento para investimento,

a dotação inicial inscrita em Orçamento (€3.491.500,00), por determinação legal foram efetuadas cativações de € 436.438,00.

A verba afeta à DGAL (€ 725.000,00) não foi utilizada. O Programa Equipamentos teve uma taxa de realização de 29%.

#### Orçamento da DGAL

Un: €

	Natureza das Despesas	Dotação inicial (€)	Dotação corrigida (€)	Pagamentos	Saldo	Grau de Realização (%)
		(1)	(2)	(3)	(4) = (2)-(3)	(5)='(3)'/'(2)* 100
Orçam. de Funcionamento	<b>Despesas Correntes</b>	<b>2.347.032,00</b>	<b>2.153.225,00</b>	<b>1.840.429,00</b>	<b>312.796,00</b>	<b>85%</b>
	<b>Pessoal</b>	<b>1.306.044,00</b>	<b>1.184.137,00</b>	<b>1.158.150,00</b>	<b>25.987,00</b>	<b>98%</b>
	<i>Remunerações certas e permanentes</i>	<i>1.094.348,00</i>	<i>974.878,00</i>	<i>971.500,00</i>	<i>3.378,00</i>	<i>100%</i>
	<i>Abonos variáveis ou eventuais e segurança social</i>	<i>211.696,00</i>	<i>209.259,00</i>	<i>186.650,00</i>	<i>22.609,00</i>	<i>89%</i>
	<b>Bens e Serviços</b>	<b>591.864,00</b>	<b>569.088,00</b>	<b>282.279,00</b>	<b>286.809,00</b>	<b>50%</b>
	<b>Outras despesas correntes</b>	<b>449.124,00</b>	<b>400.000,00</b>	<b>400.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>100%</b>
	<i>Transferências para a Fundação CEFA</i>	<i>400.000,00</i>	<i>400.000,00</i>	<i>400.000,00</i>	<i>0,00</i>	<i>100%</i>
	<i>Claúsula de reserva</i>	<i>49.124,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0%</i>
	<b>Despesas de Capital</b>	<b>282.232,00</b>	<b>205.658,00</b>	<b>92.038,00</b>	<b>113.620,00</b>	<b>45%</b>
<b>Subtotal - Orçam. de Funcionamento</b>	<b>2.629.264,00</b>	<b>2.358.883,00</b>	<b>1.932.467,00</b>	<b>426.416,00</b>	<b>82%</b>	
Orçam. de Investimento	<b>Aquisição de Bens de Capital (DGAL)</b>	<b>725.000,00</b>	<b>588.562,00</b>	<b>0,00</b>	<b>588.562,00</b>	<b>0%</b>
	<b>Transferências de Capital (Programa Equipamentos)</b>	<b>2.766.500,00</b>	<b>2.466.500,00</b>	<b>716.047,00</b>	<b>1.750.453,00</b>	<b>29%</b>
	<b>Subtotal - Orçam. de Investimento</b>	<b>3.491.500,00</b>	<b>3.055.062,00</b>	<b>716.047,00</b>	<b>2.339.015,00</b>	<b>23%</b>
	<b>Total</b>	<b>6.120.764,00</b>	<b>5.413.945,00</b>	<b>2.648.514,00</b>	<b>2.765.431,00</b>	<b>49%</b>

#### Recursos Materiais

Em 2012 a DGAL não necessitou de reforço dos seus recursos materiais, nem de atualização dos recursos tecnológicos instalados em *DataCenter*.

## Análise Sintética do Balanço Social

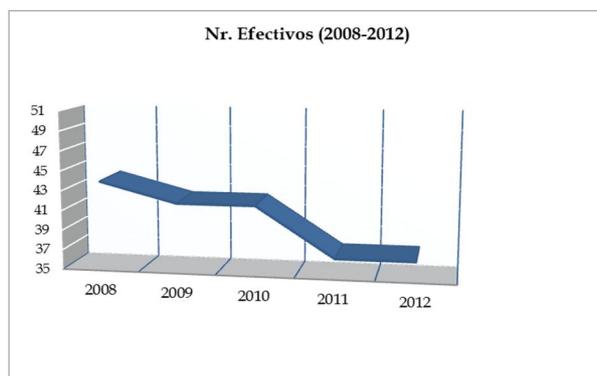
A Direcção-Geral das Autarquias Locais iniciou o ano de 2012 com 37 trabalhadores, número esse que, desde já se salienta, é diferente do constante no Plano de Atividades (38 trabalhadores). Esta diferença justifica-se pelo facto da referida informação se reportar, no Plano, à data de 1 de Março de 2012, tendo ocorrido, entretanto, a saída de um dirigente intermédio de 1.º grau e de um técnico superior, e a entrada de dois técnicos superiores (um regressado ao serviço e outro em mobilidade interna), bem como de um dirigente.

No decurso do ano registaram-se os seguintes movimentos de pessoal:

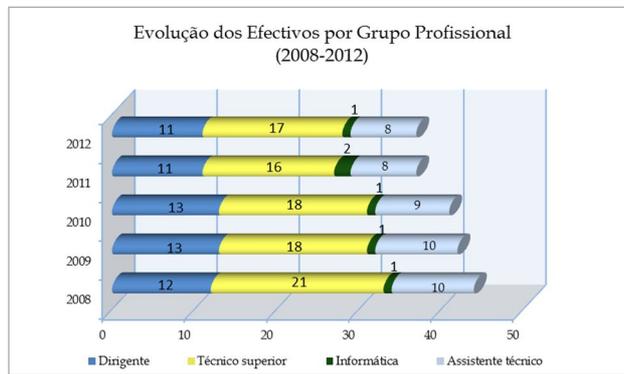
- A entrada efetiva de um dirigente, três técnicos superiores, um em mobilidade interna e dois regressados finda a comissão de serviço no exterior e um assistente administrativo em mobilidade interna;
- A saída efetiva de cinco trabalhadores : um dirigente intermédio de 1.º grau, três técnicos superiores (um para outro organismo por concurso, dois para outros organismos em mobilidade interna) e um especialista de informática em comissão de serviço para outro organismo.

Assim, à data de 31 de Dezembro de 2012 a Direcção Geral tinha ao seu serviço 37 trabalhadores.

Pelo gráfico seguinte é possível constatar que, no período 2008-2012, a DGAL registou um decréscimo progressivo dos seus efetivos (16%):

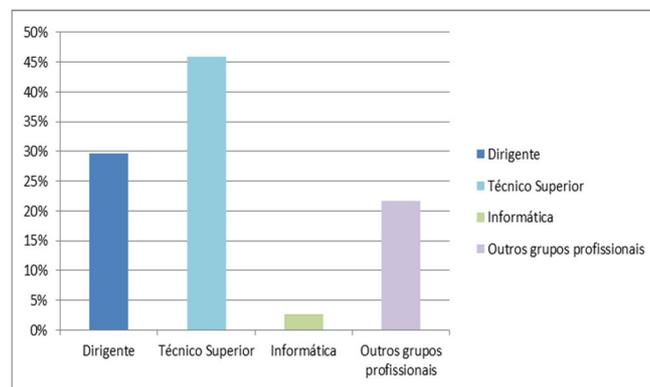


No que se refere à evolução dos efetivos, por grupo profissional, podemos observar no gráfico seguinte que o período 2008-2012 se caracterizou numa perda de pessoal dos grupos técnico superior e de assistentes técnicos, uma ligeira subida do pessoal informático e uma redução do número de dirigentes:



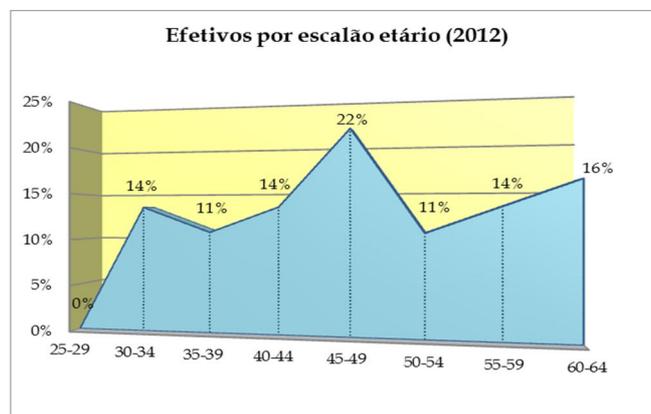
Não obstante o decréscimo do número de efetivos, a DGAL tem conseguido manter um nível elevado de concretização das atribuições cometidas bem como de satisfação alcançado junto das entidades com quem mantém relações, designadamente, Governo e Autarquias locais.

A estrutura dos colaboradores da DGAL é aquela que se apresenta no gráfico seguinte:



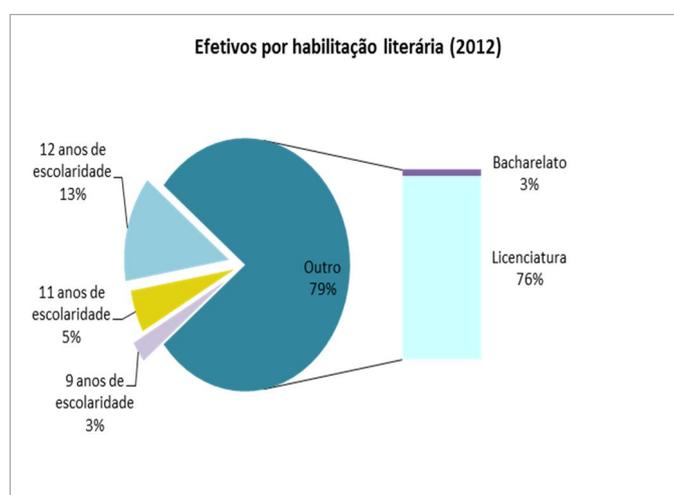
De referir o predomínio de técnicos superiores, que representam quase metade dos trabalhadores da Direção Geral. Para além disso, a DGAL possui um índice de tecnicidade muito elevado (77,7%).

A média etária dos colaboradores da DGAL, em 31 de Dezembro de 2012, desceu para os 44 anos. Dos 37 efetivos, 26 (cerca de 70%) enquadram-se nos escalões entre os 30-34 e os 50-54 anos. Os restantes 11 (30%) inserem-se nos escalões entre os 55-59 e os 60-64 anos.



Quanto ao nível de escolaridade, é de realçar a percentagem total de efetivos com formação superior 79% (29), o que continua a demonstrar a aposta da DGAL no reforço de colaboradores habilitados tecnicamente para o desempenho das suas funções e a prossecução dos seus objetivos, cada vez mais exigentes, sendo de salientar, como é referido mais à frente, que só dessa forma é possível alcançar e mesmo superar os objetivos fixados.

Quanto à estrutura de antiguidade, os efetivos tinham no último dia do ano, em média, 19 anos de função pública. Os escalões que detêm o maior peso face ao efetivo global situam-se entre os 10 e os 14 anos – 24% e os 20 e os 24 anos – 22%. Com idêntico peso face ao efetivo global registam-se os escalões entre os 15 e os 19 e os 35 ou mais anos – 16%, não existindo qualquer efetivo no escalão entre os 20 e os 24 anos.



### Formação Profissional

Tendo em conta as prioridades orçamentais definidas, a gestão da formação foi efetuada no sentido de colmatar carências de formação específicas urgentes, designadamente no âmbito da Reforma da Administração Pública. Neste âmbito, foram realizadas 43 ações externas; participaram nestas ações 25 colaboradores, o que representou 59% dos trabalhadores, num total de 1.292 horas de formação, conforme se verifica nos quadros seguintes:

#### Ações de Formação Profissional, segundo o Tipo de Ação e a Duração

Tipo ação	Número de Horas			
	< 30 horas	30 ≤ horas < 59	60 ≤ horas < 119	≥ 120 horas
Internas	0	0	0	0
Externas	20	17	6	0
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>17</b>	<b>6</b>	<b>0</b>

**Participações em Ações de Formação Profissional e Número de Horas de Formação, por Grupo de Pessoal**

Participantes	Horas	Dirigente	Técnico Superior	Informático	grupos profissionais
Internas		0	0	0	0
<i>Nr. de horas</i>		0	0	0	0
Externas		7	12	0	6
<i>Nr de Horas</i>		155	484	0	653

A DGAL suportou, em 2012, € 5.486,10 com a formação dos seus trabalhadores.

#### 4. Publicidade Institucional

Para efeitos do disposto no Decreto-Lei nº 231/2004, de 13 de Dezembro, na Resolução do Conselho de Ministros nº 47/2010 e Portaria nº 1297/2010, de 21 de Dezembro, salienta-se que a DGAL fez publicitar, no ano de 2012, dois avisos de recrutamento, publicado no jornal "Diário de Notícias", cujo montante total ascendeu a € 442,80.

#### 5. Avaliação do Sistema de Controlo Interno

A DGAL, sendo um organismo de pequena dimensão, dispõe de um sistema de informação simples, para efeitos de acompanhamento do desenvolvimento do QUAR, não dispondo de recursos suplementares para fazer face às exigências do sistema, pelo que o mesmo funciona com o esforço acrescido e o empenhamento de todos, no sentido de cumprir cabalmente os requisitos exigidos.

Relativamente à identificação dos fluxos de informação e de comunicação, a organização da DGAL assenta numa estrutura simples baseada numa aplicação de gestão documental, que permite um acompanhamento permanente de todos os processos entrados, desde a sua instrução até à conclusão.

Ao nível das áreas de apoio à gestão financeira e dos recursos humanos a DGAL utiliza, à semelhança dos serviços integrados da Administração Pública as aplicações informáticas disponibilizadas pelo

Instituto de Informática e Direcção-Geral do Orçamento (SIGO, GERFIP e SRH) pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública-IGCP, E.P.E. (*homebanking*) e CGA Direta, Segurança Social Direta e ADSE Direta, no âmbito do registo das correspondentes quotizações, as quais permitem em cada momento uma extração de informação essencial ao nível do controlo interno.